

CONTRATO DE SEGURO COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

INSURANCE CONTRACT AS A TOOL OF SOCIAL DEVELOPMENT

Rafael Henrique Ozelame¹

Mestre em Direito Econômico e Socioambiental pela PUC-PR

ÁREA(S) DO DIREITO: direito imobiliário; direitos sociais.

RESUMO: O presente trabalho traça uma linha entre direito de moradia concebido como um direito social e a demanda à moradia no Brasil advinda das mudanças políticas acontecidas com processos de globalização e neoliberalismo. Com a tendência do retorno de política do Estado de Bem-Estar Social, analisa a forma como se dá a política de acesso à moradia atualmente praticada, o contrato de incorporação imobiliária e seu papel no direito à moradia. Passa, então, à análise da política pública “Minha Casa, Minha Vida”, bem como o sistema de captação de recursos para realização de incorporações e o papel do contrato de seguros neste sistema como forma de mitigar o risco tanto para o adquirente

quanto para o investidor, culminando na promoção do desenvolvimento social.

PALAVRAS-CHAVE: direito à moradia; contrato de seguros; contrato de incorporação; desenvolvimento.

ABSTRACT: *This paper draws a line about the right of property conceived as a social right and the demand caused by changes occurred in Brazil related to the processes of globalization and neoliberalism. With the trend of the return on the policy of the Welfare State, this paper examines how policies of access to housing are currently practiced, as well as the contract of real estate development and its role in housing rights. This paper also analyses the public policy called “Minha Casa Minha Vida”, as well as the system of funding for carrying out mergers and the role that the contract of*

¹ Advogado. MBA em Comércio Internacional e Negócios Internacionais pela FGV. Membro da Comissão de Direito Econômico da Subsessão OAB/PR. E-mail: henriqueozelame@hotmail.com. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/3824549553037062>.

insurance has in the system as a way to mitigate risk for the buyer and for the investor and, finally, to promote social development.

KEYWORDS: *right to housing; insurance contract; incorporation contract; development.*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Direito social de moradia como fator essencial à promoção do desenvolvimento social; 2 Função social da propriedade e contrato de incorporação: eficiência econômica e maximização dos direitos e das garantias fundamentais; 3 Desigualdades sociais e políticas públicas; 4 Política pública de moradia e contrato de seguros; 5 Contrato de seguro como instrumento de desenvolvimento social; Conclusão; Referências.

SUMMARY: *Introduction; 1 Housing's social right as a key factor to promote social development; 2 The social function of property and the merger agreement: economic efficiency and maximization of fundamental rights and guarantees; 3 Social inequality and public policy; 4 Public housing policy and the Insurance Contract; 5 Contract of insurance as a tool for social development; Conclusion; References.*

INTRODUÇÃO

O direito à moradia é um direito fundamental de cunho social, garantido pelo art. 6º da Constituição, e é essencial para garantir a dignidade da pessoa humana – o princípio-essência da ordem jurídica brasileira. A efetividade do direito à moradia também é imprescindível para o desenvolvimento econômico e social do Estado brasileiro, posto que este desenvolvimento é dependente e indissociável da promoção de direitos humanos e fundamentais aos cidadãos.

O presente estudo pretende analisar a forma pela qual o contrato de seguros está inserido no contexto da política pública de moradia amplamente difundida em nosso País – o Programa Minha Casa, Minha Vida –, bem como o papel fundamental que esse contrato exerce quanto à viabilidade do programa e os riscos que estão por ele cobertos, de forma a promover o desenvolvimento do País.

Para tanto, parte-se de uma breve análise do quadro geral do direito à moradia e o seu enquadramento enquanto política pública, posteriormente para a decomposição do sistema de habitação nacional e análise da Lei nº 11.977/2009, que instituiu referido programa, abordando essencialmente a função do contrato de seguros e, por fim, a forma que referido contrato consegue promover o desenvolvimento sustentável dos participantes do programa.

1 DIREITO SOCIAL DE MORADIA COMO FATOR ESSENCIAL À PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL

O direito à moradia está previsto em nosso ordenamento atual no art. 6º da Constituição Federal², incluído mediante a Emenda nº 26/2000, o qual é entendido como direito social e fundamental, que, portanto, deve ser promovido pelo Estado.

Nesse passo, é importante a distinção entre direito do homem e direitos fundamentais, sendo aquele de expressão internacional, cujo principal marco positivado é a Declaração das Nações Unidas dos Direitos Humanos da ONU de 1948 – existindo, de igual sorte, série de outras Convenções e Tratados importantes –; direitos fundamentais, por sua vez, seriam aqueles cuja proteção se dá dentro de um contexto de ordem jurídica e, no caso do Brasil, com alicerce na Constituição³. A Constituição apresenta direitos fundamentais individuais e sociais, previstos no arts. 5º, 6º e 7º, respectivamente, ressaltando expressamente no § 2º do art. 5º que os direitos fundamentais previstos constitucionalmente são *numerus apertus*. Ou seja, os Capítulos I e II da Constituição não apresentam um rol taxativo de direitos humanos e fundamentais garantidos pela ordem jurídica brasileira. Ao contrário, em razão da essencialidade de tais direitos à concretização da dignidade da pessoa humana, admite-se que outros direitos decorrentes dos princípios constitucionais e de tratados internacionais sejam também alçados ao grau de direitos fundamentais.

Pelo aspecto jurídico dogmático, o direito fundamental da moradia no ordenamento jurídico brasileiro encontra guarida no referido preceito constitucional; todavia, seu entendimento ultrapassa os limites do seu texto, em que pese sob a visão kelseniana ser a Constituição a pedra angular para o ordenamento jurídico de qualquer Estado soberano⁴, porque entendido como um bem extrapatrimonial, da personalidade do ser humano, sendo imprescindível à dignidade da pessoa humana⁵.

² BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 26/2000. Dá nova redação ao artigo 6º da Constituição Federal, alterando o *caput*. Diário Oficial da União, Brasília/DF, 15.02.2000.

³ SERRANO JUNIOR, Odoné. *O direito humano fundamental à moradia digna: exigibilidade, universalização e políticas públicas para o desenvolvimento*. Curitiba: Juruá, 2012. p. 44.

⁴ KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. 3. ed. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 162.

⁵ SERRANO JUNIOR, Odoné. *O direito humano fundamental à moradia digna: exigibilidade, universalização e políticas públicas para o desenvolvimento*. Curitiba: Juruá, 2012. p. 46.

A promoção de uma sociedade desenvolvida e com menos desigualdade social deve levar em consideração a proliferação do direito à moradia, a qual, contudo, não pode ser qualquer morada, mas especialmente uma morada digna, fazendo parte do direito ao pleno desenvolvimento econômico, social e cultural do cidadão⁶.

Na esfera internacional, destaca-se o art. 21 do Pacto de San José da Costa Rica, no qual constou expressamente que a propriedade privada deve se subordinar ao interesse coletivo, bem como o país signatário deve se comprometer pelo respeito aos direitos e às liberdades por ele trazido⁷.

Ocorre que, para o total cumprimento do direito à moradia, fixou-se entendimento de que deva ser uma moradia adequada, conforme reconhecido pela Comissão de Assentamentos Humanos e pela Estratégia Mundial para a Moradia de 2000⁸. O referido marco internacional também estabelece o compromisso dos países signatários de promover condições adequadas de moradia, especialmente em se falando de condições sanitárias para moradias em países em desenvolvimento, e a necessidade de construção de cidades sustentáveis, sob o prisma do desenvolvimento sustentável, que possui como centro de sua atenção o ser humano⁹.

As condições adequadas de moradia ao ser humano são importantes também porque à moradia estão ligados outros elementos de fulcral importância, como, por exemplo, o direito à saúde, a integridade física e também o próprio direito à vida¹⁰.

É por isto que a importância do direito à moradia como uma das facetas da dignidade da pessoa humana é essencial como ferramenta para a promoção do desenvolvimento, que pode também ser compreendido como um direito humano e fundamental. A Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Direitos dos Povos foi o primeiro documento normativo internacional a reconhecer o direito

⁶ MELO, Lígia. *Direito à moradia no Brasil: política urbana e acesso por meio da regularização fundiária*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 34.

⁷ PACTO de San José da Costa Rica apud MELO, Lígia. *Direito à moradia no Brasil: política urbana e acesso por meio da regularização fundiária*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 35.

⁸ ONU-HABITAT. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/onu-habitat/>>. Acesso em: 7 dez. 2013.

⁹ THE Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action. Preâmbulo. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/onu-habitat/>>. Acesso em: 7 dez. 2013.

¹⁰ SERRANO JUNIOR, Odoné. *O direito humano fundamental à moradia digna: exigibilidade, universalização e políticas públicas para o desenvolvimento*. Curitiba: Juruá, 2012. p. 50.

ao desenvolvimento como um dos direitos do homem em 1981. Posteriormente, o art. 1º da Resolução nº 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986, proclamou o direito ao desenvolvimento como um direito humano inalienável.

A concepção do desenvolvimento como um dos direitos do homem faz com que a pessoa humana passe a ser a preocupação central do processo desenvolvimentista, deixando de ser considerada como um fator de produção para apenas auxiliar no alcance deste objetivo¹¹. Essa percepção envolve, necessariamente, a adoção de indicadores de qualidade de vida à noção de desenvolvimento, englobando, portanto, a existência de boas condições de moradia para a população como um indicador fundamental. A noção de desenvolvimento é indissociável de um sistema protetor dos direitos humanos, entre eles o direito à moradia. Isso porque, ao ser compreendido como um direito humano e fundamental, o direito ao desenvolvimento deve ser analisado sopesando as características intrínsecas a esses direitos, entre as quais destacam-se a indivisibilidade e interdependência.

Tais direitos são considerados indivisíveis, porque “deve ser conferida a mesma proteção jurídica a todos os direitos humanos, tendo em vista serem igualmente essenciais à dignidade da pessoa humana”¹². Há, entre eles, interdependência, por sua vez, porque “o conteúdo de uns (direitos) podem se vincular ao conteúdo de outros, denotando não só interação e complementaridade, mas também que determinados direitos são desdobramentos de outros”¹³.

Dessa forma, o desenvolvimento só se concretiza quando inserido em um sistema promotor dos direitos humanos, e, entre eles, o direito à moradia.

A moradia deve ser considerada como um direito intrínseco à pessoa humana, inalienável, bem como é dever a promoção não só da moradia adequada, mas também os instrumentos para sua viabilidade, como, por exemplo, a proteção à posse, a igualdade de condições de acesso à propriedade em áreas urbanas e, notadamente, a proteção do indivíduo contra ações do Estado de despejo¹⁴.

¹¹ RISTER, Carla Abrantkoski. *Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e consequências*. São Paulo: Renovar, 2007. p. 64.

¹² ANJOS FILHO, Rogerio Nunes dos. *Direito ao desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 93.

¹³ Idem, *ibidem*.

¹⁴ MELO, Lígia. *Direito à moradia no Brasil: política urbana e acesso por meio da regularização fundiária*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 39.

As constituições elaboradas após a Segunda Guerra Mundial possuem a característica de serem sociais e econômicas ao mesmo tempo, em um contexto de constitucionalismo social¹⁵. O direito à moradia, além de expressamente previsto no art. 6º da Carta Constitucional, está previsto em outros artigos ao se proceder a interpretação sistêmica constitucional¹⁶. Nessa concepção interpretativa, o art. 1º da Constituição, ao definir como um dos princípios da República a dignidade da pessoa humana, já faz menção ao direito à moradia. De igual maneira, tem-se o art. 170 da Ordem Econômica, que possui como um de seus balizadores a existência digna, conforme ditames da justiça social¹⁷, a qual deve estar, necessariamente, fundada nos ditames do trabalho humano e na livre iniciativa e, por conseguinte, assegurar a justiça social¹⁸.

A dignidade da pessoa humana, em conjunto com o princípio da moradia, deve ser utilizada na atividade econômica como fim a ser almejado e não como meio para o desenvolvimento do País, ou seja, a ordem econômica do Brasil, pautada na livre iniciativa e nos valores sociais do trabalho, e assim devem ser de forma a viabilizar a dignidade da pessoa humana¹⁹, que terá dentro do seu feixe de elementos também a concepção do direito de moradia. Pode-se concluir, nesse aspecto, que a ordem econômica, entre suas funções, deve, outrossim, ser direcionada a viabilizar o acesso à moradia como forma de concretude da dignidade da pessoa humana, seja por meio de medidas privadas ou medidas públicas promovidas pelo Estado, como forma de dar efetividade às liberdades reais, e não apenas as formais, conforme previsão no texto constitucional²⁰.

2 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E CONTRATO DE INCORPORAÇÃO: EFICIÊNCIA ECONÔMICA E MAXIMIZAÇÃO DOS DIREITOS E DAS GARANTIAS FUNDAMENTAIS

O Estado do Bem-Estar Social criou, teoricamente, um sistema de proteção aos trabalhadores e aos membros da sociedade como um todo. Na América

¹⁵ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo, 2005. p. 11-14.

¹⁶ MELO, Lígia. *Direito à moradia no Brasil: política urbana e acesso por meio da regularização fundiária*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 40.

¹⁷ *Idem*, p. 41.

¹⁸ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 193.

¹⁹ *Idem*, p. 194.

²⁰ *Idem*, p. 195.

Latina, porém, em que pese a criação legal desse Estado, ele não foi a realidade ocorrida e claramente permaneceu o sistema de latifúndio e exploração absoluta da terra; todavia, esse Estado de Bem-Estar Social pregava uma utilização mais social dos latifúndios, portanto, a ideia de reforma agrária²¹.

De toda sorte, as leis agrárias dos países latino-americanos pregavam uma obrigação ao proprietário da terra, que é justamente fazer seu uso de forma social, ou seja, dar-lhe uma função social, termo comumente encontrado nas legislações ibéricas. A função social traz a ideia de utilidade do bem em si considerando o contexto social no qual está inserida e respeitadas as necessidades locais²².

A Constituição de 1988, seguindo a linha das Constituição de Weimar e mexicana, trouxe ao ordenamento jurídico brasileiro a resposta aclamada pela população, que é justamente colocar o interesse coletivo na função social da propriedade acima do interesse privado, ao passo que aquele que não exerce a função social não tem direito à proteção da propriedade²³. O exercício da função social da propriedade traz a reboque a ideia de exercê-la em prol de outrem, superando a utilização individual e colocando em seu lugar a utilização coletiva, impondo ao proprietário uma série de obrigações, de fazer e inclusive de não fazer, a ponto de tornar-se realidade essa função²⁴. Em se tratando de direito à moradia, a sua função social se dá justamente por meio da possibilidade de utilizá-la para moradia, e tendo em vista o caráter coletivo do direito da moradia, claramente remete-se à ideia de utilização coletiva da propriedade.

Insere-se neste contexto a possibilidade de utilização da propriedade mediante contrato de incorporação, cuja definição legal pode ser retirada da Lei nº 4.591/1964²⁵, referencial legislativo quanto ao condomínio e aos contratos de incorporação em nosso ordenamento jurídico.

O art. 29 da referida lei aduz que o incorporador é

persona física ou jurídica, comerciante ou não, que embora não efetuando a construção, compromisse ou

²¹ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *A função social da terra*. 1. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003. p. 21.

²² Idem, p. 30.

²³ Idem, p. 37.

²⁴ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 245.

²⁵ BRASIL. Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964. Diário Oficial de 21.12.1964 e retificado no Diário Oficial da União de 01.02.1965.

efetive a venda de frações ideais de terreno objetivando a vinculação de tais frações a unidade autônoma, em edificações a serem construídas ou em construção sob regime condominial, ou que meramente aceite propostas para efetivação de tais transações, coordenando e levando a termo a incorporação e responsabilizando-se, conforme o caso, pela entrega, a certo prazo, preço e determinadas condições, das obras concluídas.

É, portanto, a ideia de utilização coletiva da propriedade, ao passo que sobre ela se constrói, mediante vinculação à fração ideal do terreno, unidade habitacional a ser vendida e utilizada por qualquer interessado. Essa atividade construtiva, porque visa a instituir a utilização coletiva da propriedade, possui inclusive *affectio societatis*, de forma que a intenção de todas as partes, notadamente incorporador e adquirentes das unidades, produto do contrato de incorporação, é que se conclua o contrato e que as partes possam de fato exercer seu direito constitucional de moradia²⁶.

Corolário lógico do sentimento coletivo do contrato de incorporação é a capacidade financeira de todas as partes envolvidas quanto às obrigações inerentes a esse contrato, ou seja, é interesse tanto do incorporador que o adquirente tenha solvabilidade quanto a suas obrigações, bem como é interesse do adquirente que o incorporador também o tenha em relação à construção, ponto esse atribuído ao contrato de seguros, conforme será posteriormente exposto.

O contrato de incorporação imobiliária, em paralelo com a função social da propriedade, especialmente àquela que transcende a utilização individual em favor da utilização coletiva da mesma, cumpre inteiramente essa função, de forma que permite a melhor utilização do solo de forma coletiva. Assim, mediante um feixe de contratos privados, entre eles o de compra e venda do terreno, incorporação, compra e venda de unidades futuras, contrato de seguro do financiamento feito entre adquirentes e incorporador, contratos de financiamento com securitização dos créditos produto das vendas das unidades para captação de investimento no mercado secundário, viabiliza a realização desse empreendimento, a fim de dar concretude ao direito de moradia. O que

²⁶ CHALHUB, Melhim Namem. *Da incorporação imobiliária*. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. p. 143.

se verifica é que a utilização da incorporação imobiliária é forma concreta de satisfação do direito social de moradia.

Assim, é cediço haverem esforços de entes públicos e privados com esse fim, tendo em vista que exercer e viabilizar esse conceito – direito de moradia – é dever de todos enquanto seres humanos ante sua faceta personalíssima e embutida dentro do conceito de dignidade da pessoa humana.

Não basta, neste contexto, a técnica tradicional utilizada pela dogmática jurídica de normas lesão-sanção, mas sim de elementos associativos entre o ente público e privado, de forma a proteger a moradia, colocando-a em seu legítimo lugar, porque expressão de direito humano fundamental, com vistas à promoção da melhor qualidade de vida e ao desenvolvimento econômico e social²⁷.

O contrato de incorporação imobiliária atende aos anseios da sociedade brasileira, porque permite a maximização da utilização da propriedade, que, no entendimento de Anderson Santos, é a utilização para potencializar seus valores e suas destinações sociais²⁸.

De mais a mais, a intenção do texto constitucional, quando defende a utilização da propriedade de forma a atender sua função social, não mitiga, nesse ponto específico, o uso da propriedade de forma individual, mas sim apenas que a sua utilização seja produtiva²⁹, cujo cumprimento, conforme o ora exposto, se dá mediante contrato de incorporação imobiliária.

O cumprimento da função social da propriedade sob o prisma do direito de moradia se dá mediante o contrato de incorporação, cujo alcance pode se dar pela análise econômica do direito, que é o campo da interdisciplinaridade que aplica ferramental econômico para aumentar o alcance da interpretação das normas jurídicas, dando-as uma nova faceta de interpretação³⁰.

Nesse aspecto, e partindo do pressuposto de que a utilização da propriedade pelo seu dono se dá em consonância com a sua função social, ainda

²⁷ SERRANO JUNIOR, Odoné. *O direito humano fundamental à moradia digna: exigibilidade, universalização e políticas públicas para o desenvolvimento*. Curitiba: Juruá, 2012. p. 87.

²⁸ SANTOS, Anderson. *Função social da propriedade urbana: regularização fundiária*. Sorocaba: Create, 2009. p. 115.

²⁹ PINHEIRO, Armando Castelar; SADDI, Jairo. *Direito, econômica e mercados*. 4. reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 98.

³⁰ GICO JUNIOR, Ivo T. Introdução à análise econômica do direito. In: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; KLEIN, Vinicius. *O que é análise econômica do direito: uma introdução*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 17.

é mais eficiente a utilização da propriedade do solo mediante um contrato de incorporação, por meio do qual haverá a construção de mais de uma unidade habitacional em vez da sua utilização de forma individual.

Ocorre que o viés de análise é justamente pela satisfação do direito de moradia com vistas a maximizar seus efeitos, e não apenas a sua utilização independentemente de suas consequências econômicas e sociais. A dúbia relação da utilização da propriedade privada, seja pela utilização única de seu proprietário ou pela sua utilização coletiva, está em consonância com o sistema legislativo brasileiro; porém, para fins da presente abordagem, está-se pretendendo a maximização dos efeitos sociais e econômicos dessa utilização³¹, a qual se dá mediante contrato de incorporação.

Uma vez exposto o direito de moradia, sua função social e o encaixe do contrato de incorporação como meio de promover o acesso à moradia, passa-se à análise da construção das políticas públicas no Brasil para concretude do acesso à moradia.

3 DESIGUALDADES SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

A forma como se dá o planejamento, ou o desenho de políticas públicas, está diretamente ligada à capacidade de percepção da realidade social que se pretende modificar mediante o planejamento, sob pena de dissociação da realidade da técnica científica³². O planejamento, em sentido amplo, pode ser considerado como uma possibilidade de gestão na qual, mediante estabelecimento dos objetivos a serem alcançados, traçam-se estratégias para sua obtenção³³.

Assim, no contexto não só técnico, mas também político, o planejamento, porque processo contínuo de decisões, deve considerar os grupos que serão afetados pela sua aplicação para perquirir a realidade fática da comunidade a ser beneficiada por determinada política pública³⁴. A prática do planejamento, em se tratando de políticas públicas no Brasil, deve considerar o momento que a máquina governamental está passando, destacando-se deste contexto as peculiaridades sistêmicas nacionais.

³¹ COASE, Ronald. The Problem of Social Cost. *The Journal of Law and Economics*, p. 9, 1960.

³² BATISTA, Myrian Veras. *Planejamento social: intencionalidade e instrumentação*. São Paulo: Veras, 2000. p. 14.

³³ Idem, *ibidem*.

³⁴ Idem, p. 18.

Em um Estado marcado substancialmente pelo governo democrático, além da necessidade da análise das questões antes expostas, inerentes ao planejamento, é cediço que o conflito de interesses advindo dos agentes políticos é também um ponto fulcral no planejamento de qualquer política, seja no âmbito público ou privado.

Perquirir os fins almejados com a adoção de determinada política é essencial para o critério de escolha para aplicação do planejamento, de forma a tornar eficaz as realizações estatais³⁵. Trata-se da escolha de determinados fins em detrimento de outros. Quanto mais o Estado planifica, menos espaço há para o indivíduo fazê-lo³⁶. O planejamento estatal foi, assim, amplamente criticado pelas políticas neoliberais, crentes na capacidade de autorregulação dos mercados.

As bases para o lançamento das políticas neoliberais, influenciadas por Friederich Hayek e sua obra *O caminho da servidão*³⁷, iniciou após a II Guerra Mundial na Europa e América do Norte, locais onde o capitalismo reinava³⁸. Pelo entendimento de que não cabe ao Estado, de antemão, dispor aos seus cidadãos quais são as atitudes que devem tomar, a utilização de regras de planejamento econômico devem permitir aos cidadãos o prévio conhecimento para viabilizar a utilização da melhor maneira possível. “O estado deve criar regras e dar aos indivíduos liberdade em tudo o que dependa de circunstâncias de tempo e lugar, pois só os indivíduos implicados em cada instante podem conhecer na plenitude estas circunstâncias e adaptar a elas as suas ações”³⁹.

³⁵ REIS, Fábio Wanderley. O nacional e o social em tempos globais. In: GERSCHMAN, Silvia (Org.). *A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997. p. 45.

³⁶ Idem, p. 108.

³⁷ GROS, Denise Barbosa. *Institutos liberais e neoliberalismo no Brasil da Nova República*. Porto Alegre: Fundação de Econômica e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2003. p. 90.

³⁸ ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23, especialmente p. 9.

³⁹ HAYEK, Friederich. *O caminho para a servidão*. Trad. Marcelino Amaral. Lisboa: Edições 70, 2009 [1944]. p. 107.

Com o objetivo de alcançar os ideais neoliberais, o Estado deveria concentrar-se na estabilidade monetária, e seu corolário é a disciplina orçamentária com redução dos gastos com bem-estar⁴⁰.

Com relação aos gastos estatais com políticas sociais, a sua falência advém da ausência de coerência, ou contraprestação, da arrecadação mediante tributos e o destino do dinheiro aplicado. Os políticos gastam dinheiro alheio com outras pessoas, cujo resultado é justamente a ineficiência do Estado⁴¹.

Com a difusão planetária das ideias neoliberais, instauraram-se, após a década de 80, alguns governos eminentemente liberais, como, por exemplo, na Inglaterra, com Margaret Thatcher, e com Ronald Reagan, nos Estados Unidos⁴².

Contudo, um dos elementos que pode ser trazido à baila como resultado da política neoliberal, a qual foi lançada sob pretexto de revigorar o modelo capitalismo, é justamente o aumento do grau de desigualdade da população e o não aumento da taxa de crescimento entre os anos 70 e 80⁴³. Um dos pontos que merece destaque, e no sentido da filosofia de Hayek, foi o resultado da desregulação econômica, permitindo o aumento de transações econômicas meramente especulativas, acarretando a diminuição drástica no comércio internacional de bens e produtos⁴⁴.

Como consequência do modelo teórico amplamente difundido, cabe a indagação do que esperar do período pós-neoliberal. Algumas preocupações com a situação política e social, notadamente os desafios da justiça social, preocupação com direitos sociais, e com o direito à moradia, além dos problemas de meio ambiente em escala mundial e o ambiente social, que deverão ser pensados⁴⁵.

⁴⁰ ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23, especialmente p. 11.

⁴¹ FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. *Liberdade de escolher: o novo liberalismo econômico*. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Record, 1980 [1979]. p. 124.

⁴² ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23, especialmente p. 12.

⁴³ Idem, p. 9-23, especialmente p. 15.

⁴⁴ Idem, p. 9-23, especialmente p. 16.

⁴⁵ THERBORN, Goran. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático*. Org. Emir Sader e Pablo Gentili. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 181-202, especialmente p. 182.

O contraste importante do liberalismo se dá pelo fato de que, ao mesmo tempo em que viabilizou instituições populares, sufrágio universal e representação democrática, acabou promovendo, por outro lado, a exclusão social, notadamente em decorrência de sua principal característica, que é justamente a não intervenção no mercado, o que evidencia a despreocupação com o bem-estar social⁴⁶.

O que se verifica, em se tratando de Brasil, é a retomada de políticas essencialmente de Estados de Bem-Estar Social, cuja passagem demonstra a tentativa de garantia de condições mínimas de vida àqueles cujos direitos sociais estejam mais dificilmente concretos⁴⁷.

Referidas políticas ainda são marcadas por conteúdo ideológico em que se defende o fim das diferenças sociais gritantes que culminam com violação a princípio básico da dignidade da pessoa humana, como, por exemplo, a ocorrência de fome, ausência de moradia e de sistema educacional satisfatório. Os valores de bem-estar são colocados de forma antinômica aos do capitalismo, construído ao redor do entendimento de que partes da sociedade que são mais afortunadas devem auxiliar àqueles menos, de forma que haja a preocupação recíproca social⁴⁸.

Há ainda o entendimento de que a intervenção estatal deve ocorrer na busca da solução ou minoração dos problemas das pessoas mais pobres⁴⁹. A relação entre democracia, globalização e desigualdade social está presente em todos os lados do planeta de forma conexas e não muito diferente em suas idiosincrasias. Neste contexto, a questão da desigualdade social e democracia se mostra indissociável considerando o nexo de causalidade entre esses fenômenos. Os menos favorecidos não possuem expressão política a ponto de serem ouvidos para inclusão no planejamento estatal⁵⁰.

⁴⁶ GABARDO, Emerson. *Eficiência e legitimidade do Estado*: uma análise das estruturas simbólicas do direito político. Barueri/SP: Manole, 2003. p. 116.

⁴⁷ Idem, p. 120.

⁴⁸ CORRIGAN, Paul et al. *Serviço de bem-estar socialista*. Trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1983. p. 26.

⁴⁹ Idem, p. 27.

⁵⁰ GERSCHAMN, Silvia. Democracia, políticas sociais e globalização: relações em revisão. In: GERSCHMAN, Silvia (Org.). *A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997. p. 54.

Todavia, sob o aspecto econômico e, principalmente, em decorrência da globalização, a tendência gerada pela relação dinâmica entre tecnologia e mercados é o aumento da desigualdade de renda, acarretando no sofrimento dos atores inseridos neste quadro social⁵¹, demandando a necessidade de maior eficiência estatal para responder aos anseios sociais, principalmente para gerar desenvolvimento.

Neste contexto de globalização e modelo de políticas públicas de inspiração neoliberal, a realização de planejamento ante as variáveis que serão atingidas se mostra tarefa árdua. Ao lado da questão da desigualdade social trazida pelo regime econômico do neoliberalismo e consequência da inserção da globalização, o que merece destaque é a forma de concretude dos direitos sociais trazidos na Constituição de 1988, e para o presente estudo, concretude do direito à moradia mediante contrato e incorporação. A estrutura dos direitos sociais prescinde de uma regulação estatal a partir da qual possam nascer pretensões jurídicas determináveis e exigíveis do Poder Público⁵².

A Constituição de 1988, entendida como uma constituição dirigente⁵³, estabelece uma nova ordem de preceitos, especialmente econômicos e sociais, os quais devem ser atingidos mediante a aplicação de políticas públicas, que nada mais são do que “mecanismos de ação estatal com vistas à realização dos direitos sociais, econômicos e culturais”⁵⁴.

O consenso quanto à definição de política pública na doutrina brasileira se mostra tarefa difícil, e partindo do pressuposto que não é esse o objeto desse trabalho, e sim apenas demonstrar a política pública para concretude do direito de moradia e a forma pela qual o contrato de seguros visa a instrumentalizá-la, ter-se-á em mente a noção de política pública como sendo o caminho a ser seguido pelo administrador público para concretizar as determinações constitucionais, ganhando especial relevo àquelas relativas aos direitos sociais, que, no caso em

⁵¹ REIS, Fábio Wanderley. O nacional e o social em tempos globais. In: GERSCHMAN, Silvia (Org.). *A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997. p. 49.

⁵² FINGER, Ana Cláudia. Serviço público: um instrumento de concretização dos direitos fundamentais. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 3, n. 12, p. 8, abr./jun. 2003.

⁵³ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo, 2005. p. 33-34.

⁵⁴ BREUS, Thiago Lima. *Políticas públicas no Estado Constitucional: problemática da concretização dos direitos fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 204.

apreço, o direito à moradia⁵⁵. Não obstante, a política pública é mais do que um simples planejamento, sem o qual não pode ser assim entendido, mas traz subjacente a ideia de escolha dos meios adequados para sua realização e também traz uma carga de valores que são inerentes ao governo responsável pela política que se está praticando⁵⁶.

Assim, a realidade atual exige uma superação do imaginário neoliberal de que há autorregulação dos mercados, posto que a intervenção estatal – por meio do planejamento e de políticas públicas – é imprescindível para garantir condições mínimas de vida digna à população hipossuficiente.

4 POLÍTICA PÚBLICA DE MORADIA E CONTRATO DE SEGUROS

Uma vez esboçado o conceito de política pública e o contexto econômico no qual elas se realizam, cabe tecer alguns comentários em relação à política pública de moradia e sua relação com o contrato de seguro.

A lei que regula e dispõe acerca das regras do Sistema Financeiro de Habitação, Lei nº 4.380/1964, apesar de ter sido promulgada em 1964, fora recepcionada pela Constituição de 1988 ao se proceder a análise sistemática e extensiva dos arts. 3º e 192⁵⁷.

Quanto aos elementos que compreendem o Sistema Financeiro de Habitação, pode-se entender como todos aqueles necessários ao cumprimento dos fins que o art. 192 da Constituição estipula, identificando as instituições financeiras de crédito, públicas ou privadas, bem como todas aquelas que atuam na economia popular, essencialmente seguradoras, entidades de previdência privada e de capitalização⁵⁸.

O Sistema Financeiro de Habitação foi construído para ser um sistema autossustentável, ao passo que os recursos para sua realização provinham do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Os recursos da poupança e as letras imobiliárias eram empregados para o incorporador na construção

⁵⁵ SILVA, Marcelo Rodrigues da; SANTINHO, Guilherme Sampieri. Políticas públicas e efetivação dos direitos sociais. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, ano 13, n. 144, p. 2, fev. 2013.

⁵⁶ RISTER, Carla Abrantkoski. *Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e consequências*. São Paulo: Renovar, 2007. p. 446.

⁵⁷ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. Análise da regulação jurídica do mercado financeiro em face da crise norte-americana de 2008. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, ano 9, n. 34, p. 2, jul./set. 2011.

⁵⁸ *Idem*, p. 3.

das unidades habitacionais, cujo contrato de financiamento era repassado ao adquirente, que, por sua vez, dava em garantia de acesso a crédito o próprio imóvel. Ainda, os recursos do FGTS eram destinados à construção de habitações para as classes mais carentes da sociedade, com auxílio de governos locais e das companhias de habitação⁵⁹.

Uma vez que o aumento na atividade da construção civil gerasse aumento de empregos, de forma indireta possibilitar-se-ia o acesso ao crédito para aquisição de moradias, bem como mais recursos para ser aplicado decorrente do aumento do FGTS⁶⁰.

Ocorre que a retração do emprego a partir da década de 80, além do aumento inflacionário, da recessão econômica e do desemprego, comprometeram os recursos para o SFH, os quais eram advindos da poupança e do FGTS⁶¹. Em que pese a diminuição dos recursos, a demanda social continuou aumentando e não somente para as classes mais baixas.

Tem-se neste cenário a criação do Sistema Financeiro Imobiliário pela Lei nº 9.514/1997. Referido corpo legislativo mostra-se essencial para o mercado imobiliário ao passo que dá liberdade para a captação de recursos livremente pelos seus agentes mediante atuação em mercado secundário com comercialização de créditos imobiliários⁶².

Remete-se, neste contexto, aos ditames da ordem econômica nacional, conforme o art. 170 da Constituição, de forma que, mediante a utilização de institutos já consolidados em nosso ordenamento jurídico, foi possível a criação de um sistema a atendimento à demanda social de moradia⁶³. As operações usualmente realizadas dentro desse sistema são as de crédito típicas para aquisição de imóveis, de empréstimo ou de financiamento com garantia real e contratação de seguro⁶⁴.

Com seu advento, o Sistema Financeiro Imobiliário colocou uma dicotomia de clientes no que tange ao mercado imobiliário: clientes privados que se

⁵⁹ TAVARES, Zilda. *Código de Defesa do Consumidor e a alienação imobiliária*. São Paulo: Método, 2005. p. 46.

⁶⁰ TAVARES, Zilda. *Código de defesa do consumidor e a alienação imobiliária*. São Paulo: Método, 2005. p. 47.

⁶¹ Idem, p. 49.

⁶² CHALHUB, Melhim Namem. *Da incorporação imobiliária*. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. p. 267.

⁶³ TAVARES, Zilda. *Código de Defesa do Consumidor e a alienação imobiliária*. São Paulo: Método, 2005. p. 56.

⁶⁴ CHALHUB, Melhim Namem. *Da incorporação imobiliária*. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. p. 266.

utilizam dessa lei e clientes sociais, os quais lançam mão de políticas públicas para tanto, como especificamente o atual caso do Programa Minha Casa, Minha Vida, regido pela Lei nº 11.977, de 2009.

Quanto ao SFI, seu art. 5º dá possibilidade de captação de recursos no sistema financeiro e de valores imobiliários, respeitada a regulamentação acerca desse mercado contida no Sistema Financeiro de Habitação. Nesse tocante, o art. 6º dessa lei instituiu o Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI), definindo-o como um título de crédito nominativo de livre negociação, lastreado em créditos imobiliários, e constitui promessa de pagamento em dinheiro.

Ou seja, é prática de securitização de recebíveis, que é a operação pela qual se dá lastro aos créditos⁶⁵. O lastro advém do financiamento que fora outorgado ao adquirente da unidade habitacional que pagará mediante um financiamento a dívida por ele assumida. O incorporador, ao promover a compra e venda da unidade habitacional, torna-se credor de uma série de pagamentos a serem feitos durante o desenvolvimento do empreendimento. Assim e com vistas à arrecadação de investimento, faz uma cessão de crédito lastreado no contrato de compra e venda, que está garantido com a própria unidade habitacional, e o vende a uma companhia securitizadora.

O certificado representa um contrato e financiamento que fora firmado para compra de uma unidade habitacional. O CRI, uma vez emitido por uma companhia securitizadora, dá ao seu portador o direito de recebimento dos créditos advindos do contrato de financiamento no qual está lastreado, conforme se verifica pelo inciso I do art. 8º.

Importante salientar que, para a securitização dos títulos de crédito, fazem-se necessários a identificação do devedor e o valor nominal do crédito representado, bem como a individualização do imóvel correspondente, conforme identificação do imóvel perante respectivo cartório de registro de imóveis.

O CRI está, portanto, lastreado em um contrato de compra e venda que fora firmado pelo adquirente de uma unidade habitacional. Ocorre que há um risco nessa situação que diz respeito justamente à liquidez do adquirente. Uma vez que a comercialização desses certificados no mercado secundário visa à obtenção de recursos para a construção do empreendimento imobiliário, o investidor interessado na compra desses certificados deverá ser resguardado contra o risco de solvabilidade do adquirente da unidade habitacional.

⁶⁵ TAVARES, Zilda. *Código de Defesa do Consumidor e a alienação imobiliária*. São Paulo: Método, 2005. p. 70.

Esse risco é mitigado pela contratação de um seguro em prol do adquirente, o qual visa a garantir o risco de invalidez permanente e morte, conforme o inciso IV do art. 5º da referida Lei.

Assim, o investidor que compra os certificados de recebíveis tem a segurança de que, em caso de morte ou invalidez do adquirente, situações essas que de fato comprometem o pagamento do financiamento, ainda receberá o crédito lastreado no referido certificado em decorrência do pagamento do capital segurado pelo ente segurador.

Trata-se de securitização ao risco do adquirente, ao passo que o risco que será resguardado com o contrato de seguro é justamente o risco de inadimplência do adquirente, a base da cadeia creditícia do Sistema Financeiro Imobiliário.

Quanto à utilização do contrato de seguro nos programas sociais, no caso o Programa Minha Casa, Minha Vida, não se verificam grandes diferenças.

A Lei nº 11.977, de 2009, implementou no Brasil elementos para difundir e permitir o acesso à moradia para famílias de renda até R\$ 4.650,00, conforme se verifica pelo art. 1º da referida lei, e implementou o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Esse programa consiste, basicamente, na subvenção econômica ao beneficiário para que possa contratar com agente financeiro que opera o programa, no caso a Caixa Econômica Federal, financiamento por meio do qual terá acesso a recursos para compra ou para construção de uma unidade habitacional.

O seu caráter social está demonstrado no art. 3º, ao permitir prioridade de acesso aos recursos por famílias cuja responsabilidade pela unidade familiar esteja a cargo da mulher, bem como para famílias residentes em áreas de risco.

Quanto à possibilidade de enquadramento de empreendimento no Programa Nacional de Habitação Urbana, o art. 5º-A, incluído pela Lei nº 12.424, de 2011, dispõe que o terreno deva estar inserido na malha urbana, a necessidade da adequação ambiental do projeto, a existência de infraestrutura básica quanto a vias de acesso, iluminação e esgoto, bem como o compromisso do Poder Público local para instalação aos arredores do empreendimento de equipamentos de saúde, educação, lazer e transporte público.

O ponto que merece destaque para o tema do presente estudo está no art. 6º da referida Lei, que dispõe que os recursos a serem empregados sob a égide desse programa social servirão para complementar as operações de financiamento realizadas pelas entidades do Sistema Financeiro de Habitação,

a qual é regulada pela Lei nº 4.380/1964. Ou seja, o que a Lei nº 11.977, de 2009, fez foi apenas garantir o repasse de recursos públicos para o Sistema Nacional de Habitação, de forma a viabilizar a aquisição de unidades habitacionais por pessoas com renda até R\$ 4.650,00, as quais, em condições normais de mercado, não teriam o financiamento aprovado pelos agentes financeiros privados.

O Programa Minha Casa, Minha Vida dá condições de acesso às pessoas de baixa renda quanto ao acesso ao crédito, bem como antecipa aos agentes financeiros os recursos necessários para a construção do empreendimento; todavia, é o contrato de seguro que serve como instrumento para promoção do sistema, ao passo que garante a solvência do adquirente quanto à dívida por ele assumida em caso de invalidez ou morte.

Quanto à inadimplência do adquirente e desde que não ocorra evento coberto pelo contrato de seguros, resolve-se pela alienação fiduciária da unidade habitacional, a qual é dada em garantia pelo valor do financiamento, elemento esse que é intrínseco à comercialização de unidades habitacionais⁶⁶. O que merece destaque, outrossim, é a maleabilidade do contrato de seguros, que, no contexto de empreendimentos imobiliários, é utilizado como mitigador de risco de solvabilidade do adquirente, garantindo, assim, a higidez do sistema.

5 CONTRATO DE SEGURO COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

O contrato de seguros é, portanto, um dos contratos que faz parte do sistema financeiro de habitação e é mediante sua efetivação, entre outros, que se tem acesso à moradia em nosso País. Obviamente que se faz necessária uma série de contratos para a materialização da moradia; todavia, pelo seu aspecto social, o contrato de seguros acaba exercendo papel importante nesse sistema.

O contrato de seguros está disciplinado a partir do art. 757 do Código Civil: “Pelo contrato de seguro, o segurador se obriga, mediante o pagamento do prêmio, a garantir interesse legítimo do segurado, relativo à pessoa ou a coisa, contra riscos predeterminados”. Extrai-se pela análise desse artigo que o contrato de seguros é aquele mediante o qual há transferência da responsabilidade patrimonial decorrente do dano, previamente previsto e individualizado, ao ente segurador por meio do pagamento do prêmio pelo segurado.

⁶⁶ CADETE, Antônio Felipe de Amorim. Títulos imobiliários lastreados em hipoteca ou em alienação fiduciária. *I Jornada de sistema financeiro da habitação*, Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Escola de Magistratura Federal da 1ª Região. Brasília: Esmaf, 2012. p. 41-47, especialmente p. 41.

Ou seja, é o contrato pelo qual o ente segurador recebe parcelas dos seus segurados, denominadas prêmios de seguros, para formulação de fundo comum por ele administrado e para fazer frente à ocorrência do sinistro⁶⁷.

Considerando o papel que o contrato de seguros executa em meio ao sistema financeiro de habitação, cabe destacar que o risco que está assegurado, e, caso ocorra, deflagrará a obrigação acessória de pagamento do capital segurado, e é justamente aquele que impossibilite ao adquirente auferir renda, posto que os contratos de seguros firmados nesse âmbito possuem como risco coberto a invalidez ou morte do adquirente.

Nesse passo, o risco é um evento futuro e incerto independente da vontade humana⁶⁸. Uma vez identificado o risco, é possível, mediante o contrato de seguros, transferi-lo a uma terceira pessoa, que, por meio da aplicação de técnicas acuradas, terá condições de assumir a responsabilidade pela ocorrência do evento coberto pelo contrato, de forma que um sistema securitário é um importante parâmetro para confiança de investimentos e, conseqüentemente, gerar desenvolvimento⁶⁹.

Um importante aspecto da atividade econômica subjacente à atividade incorporadora, que faz parte da política pública de acesso à moradia, é justamente utilização de ferramentas para mitigação do risco.

Ao utilizar-se de mercado secundário para captação de recursos para atendimento da demanda de moradia, seja no aspecto de verbas subsidiadas pelo Programa Minha Casa, Minha Vida ou pelo Sistema Financeiro Imobiliário, há o risco de liquidez do adquirente quanto ao pagamento do valor do financiamento que influencia diretamente na tomada de decisão do investidor.

Em um sistema econômico, caso não haja a previsão de alocação correta do risco, o sistema de preços irá fazer seu papel de forma que o investidor terá menores retornos de seu capital aplicado, ao passo que o cálculo da margem

⁶⁷ VITALIS, Aline. O contrato de seguro no novo Código Civil brasileiro. In: TEIXEIRA, Antonio Carlos (Org.). *Contrato de seguro, danos, risco e meio ambiente*. Rio de Janeiro: Funenseg, 2004. p. 3-19, especialmente p. 11.

⁶⁸ Idem, p. 3-19, especialmente p. 15.

⁶⁹ TEIXEIRA, Raul. *Seguro, previdência privada e capitalização: uma visão institucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 2.

do risco acaba diminuindo a margem de lucro do investidor⁷⁰, retirando a atratividade pelo investimento no mercado imobiliário. No caso brasileiro, o contrato de seguros fica responsável pelo gerenciamento do risco de liquidez dos títulos de créditos que são comercializados no mercado secundário, de forma a garantir a quitação do crédito concedido ao adquirente.

A contratação de seguros no seio do SFH possibilita a preservação de seus recursos ao passo que as apólices promovem coberturas que darão a quitação total ou parcial do saldo devedor do financiamento, no caso de morte ou invalidez permanente do adquirente, pagamento integral dos danos materiais eventualmente acometidos nos imóveis⁷¹. Assim, ocorrendo o evento coberto pelo contrato de seguros, há a resolução do contrato de financiamento e a plenitude do direito de moradia ao adquirente ou, eventualmente, aos seus herdeiros.

Nesse passo, e não se olvidando que o contrato de seguros é um entre uma rede de contratos típicos em incorporações imobiliárias, a resolução do contrato de financiamento mediante o contrato de seguros implica na realização da plenitude do direito à moradia e, portanto, liberta o adquirente das relações econômicas necessárias à plenitude do direito à moradia.

A remoção dos entraves, a fim de viabilizar acesso à plenitude do direito de moradia, é a manifestação concreta do desenvolvimento⁷² em relação à população que esteja inserida no contexto do Sistema Financeiro de Habitação.

A liberdade individual é importante para o indivíduo, por si mesmo, bem como porque favorece a oportunidade de se ter resultados valiosos, de forma que possam exercer com mais eficiência o cuidado a si e em relação ao seu redor, e considerar o contexto social no qual está inserido livre de qualquer necessidade que acabe viciando sua vontade em relação à vida pública, social ou econômica⁷³.

⁷⁰ CALABRESI, Guido. Some Thoughts on Risk Distributions and the Law of Torts. Faculty Scholarship Series. Paper 1979 (1961). Disponível em: <http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/1979>. Acesso em: 16 dez. 2013, p. 505.

⁷¹ FIGUEIREDO, Alcio Manoel de Sousa. *Sistema financeiro de habitação*. 12. ed. Curitiba: Juruá, 2006. p. 95.

⁷² SEN, Amarthya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 18.

⁷³ Idem, p. 33.

Aliado ao entendimento do desenvolvimento como liberdade, há também que ressaltar como sendo um “processo intencional para transformação e gestão de estruturas socioeconômicas, direcionado no sentido de assegurar a todas as pessoas uma oportunidade de levarem uma vida plena e gratificante”⁷⁴.

O que se busca demonstrar é a forma pela qual o contrato de seguros, enquanto inserido em um contexto de política pública de moradia, viabiliza o acesso livre à moradia em determinados casos, atuando de forma a mitigar o risco tanto para o investidor, que contribui para captação de recursos a serem aplicados em incorporações, bem como para os adquirentes que terão a plenitude da propriedade mediante resolução do contrato de financiamento.

O contrato de seguros é, neste contexto, um instrumento imprescindível para a efetividade do direito à moradia, e, portanto, importante à concretização do desenvolvimento econômico e social do País e uma garantia não só às operações de crédito habitacional, mas à dignidade da pessoa humana dos cidadãos brasileiros.

CONCLUSÃO

O direito de acesso à moradia é um direito social previsto em nosso texto constitucional. A despeito das mudanças quanto às teorias que subsidiaram os governos no Brasil após a década de 90, a questão que merece destaque é justamente o aumento da demanda social por acesso à moradia, seja por pessoas carentes as quais são atendidas por políticas públicas, seja pela classe média que são atendidas por empreendimentos imobiliários.

Não obstante a fonte dos recursos, seja obtenção no mercado ou mediante concessão pública, na qual o Programa Minha Casa, Minha Vida merece seu destaque, a incorporação imobiliária é uma das formas que melhor atende à utilização coletiva da propriedade, em se tratando de sua função social, e permite, sob o aspecto econômico, a utilização eficiente do solo, permitindo a coabitação por meio da incorporação.

Neste contexto, o contrato de seguros exerce seu papel de promotor do desenvolvimento, ao passo que, sob o viés do adquirente, garante a resolução do contrato de financiamento que lhe dera acesso à moradia, e, sob o ponto de vista do investidor, se apresenta como ferramenta de mitigação do risco de solvência, tornando atrativo o investimento nesse segmento de mercado.

⁷⁴ SACHS, Ignacy. *Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento*. São Paulo: Cortez, 2007. p. 293.

REFERÊNCIAS

- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.
- ANJOS FILHO, Rogerio Nunes dos. *Direito ao desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BATISTA, Myrian Veras. *Planejamento social: intencionalidade e instrumentação*. São Paulo: Veras, 2000.
- BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: 2005.
- BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 26/2000. Dá nova redação ao artigo 6º da Constituição Federal, alterando o *caput*. Diário Oficial da União, Brasília/DF, 15.02.2000.
- _____. Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964. Diário Oficial de 21.12.1964 e retificado no Diário Oficial da União de 01.02.1965.
- BREUS, Thiago Lima. *Políticas públicas no Estado Constitucional: problemática da concretização dos direitos fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- CADETE, Antônio Felipe de Amorin. Títulos imobiliários lastreados em hipoteca ou em alienação fiduciária. *I Jornada de sistema financeiro da habitação*, Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Escola de Magistratura Federal da 1ª Região. Brasília: Esmaf, 2012. p. 41-47.
- CALABRESI, Guido. Some Thoughts on Risk Distributions and the Law of Torts. Faculty Scholarship Series. Paper 1979 (1961). Disponível em: <http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/1979>. Acesso em: 16 dez. 2013, p. 505.
- CHALHUB, Melhim Namem. *Da incorporação imobiliária*. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.
- COASE, Ronald. The Problem of Social Cost. *The Journal of Law and Economics*, 1960.
- CORRIGAN, Paul et al. *Serviço de bem-estar socialista*. Trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.
- FIGUEIREDO, Alcio Manoel de Sousa. *Sistema financeiro de habitação*. 12. ed. Curitiba: Juruá, 2006.
- FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. Análise da regulação jurídica do mercado financeiro em face da crise norte-americana de 2008. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, ano 9, n. 34, jul./set. 2011.

FINGER, Ana Cláudia. Serviço público: um instrumento de concretização dos direitos fundamentais. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 3, n. 12, abr./jun. 2003.

FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. *Liberdade de escolher: o novo liberalismo econômico*. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Record, 1980 [1979].

GABARDO, Emerson. *Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político*. Barueri/SP: Manole, 2003.

GERSCHAMN, Silvia. Democracia, políticas sociais e globalização: relações em revisão. In: GERSCHMAN, Silvia (Org.). *A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997.

GICO JUNIOR, Ivo T. Introdução à análise econômica do Direito. In: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; KLEIN, Vinicius. *O que é análise econômica do direito: uma introdução*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

GROS, Denise Barbosa. *Institutos liberais e neoliberalismo no Brasil da Nova República*. Porto Alegre: Fundação de Econômica e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2003.

HAYEK, Friedrich. *O caminho para a servidão*. Trad. Marcelino Amaral. Lisboa: Edições 70, 2009 [1944].

KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. 3. ed. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MELO, Lígia. *Direito à moradia no Brasil: política urbana e acesso por meio da regularização fundiária*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

ONU-HABITAT. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/onu-habitat/>>. Acesso em: 7 dez. 2013.

PINHEIRO, Armando Castelar; SADDI, Jairo. *Direito, econômica e mercados*. 4. reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

REIS, Fábio Wanderley. O nacional e o social em tempos globais. In: GERSCHMAN, Silvia. (Org.). *A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997.

RISTER, Carla Abrantkoski. *Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e consequências*. São Paulo: Renovar, 2007.

SACHS, Ignacy. *Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento*. São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS, Anderson. *Função social da propriedade urbana: regularização fundiária*. Sorocaba: Create, 2009.

SEN, Amarthya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SERRANO JUNIOR, Odoné. *O direito humano fundamental à moradia digna: exigibilidade, universalização e políticas públicas para o desenvolvimento*. Curitiba: Juruá, 2012.

SILVA, Marcelo Rodrigues da; SANTINHO, Guilherme Sampieri. Políticas públicas e efetivação dos direitos sociais. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, ano 13, n. 144, fev. 2013.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *A função social da terra*. 1. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

TAVARES, Zilda. *Código de Defesa do Consumidor e a alienação imobiliária*. São Paulo: Método, 2005.

TEIXEIRA, Raul. *Seguro, previdência privada e capitalização: uma visão institucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

THE Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action. Preâmbulo. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/onu-habitat/>>. Acesso em: 7 dez. 2013.

THERBORN, Goran. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático*. Org. Emir Sader e Pablo Gentili. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

VITALIS, Aline. O contrato de seguro no novo Código Civil brasileiro. In: TEIXEIRA, Antonio Carlos (Org.). *Contrato de seguro, danos, risco e meio ambiente*. Rio de Janeiro: Funenseg, 2004. p. 3-19.

Submissão em: 25.07.2015

Avaliado em: 10.06.2016 (Avaliador A)

Avaliado em: 12.10.2015 (Avaliador B)

Aceito em: 02.01.2017

